IX kadencja

# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

## PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
**(nr 55)**
z dnia 29 września 2022 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji Ustawodawczej (nr 55)

29 września 2022 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy** (KO), przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek obrad:

**– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 59/21, SK 19/22, SK 20/22, SK 25/21, P 14/21;**

**– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tomasz Esmund, Bartosz Pawłowski, Łukasz Trochimiuk, Daniela Wybrańczyk** – eksperci Biura Analiz Sejmowych; **Marcin Wójcik i Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dzień dobry. Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Na wstępie bardzo przepraszam za małe opóźnienie w rozpoczęciu. Byłem u pani minister Paprockiej w sprawie sposobu procedowania projektu ustawy, który wpłynął do Komisji Ustawodawczej. Pozwolą państwo, że o tych ustaleniach powiem w dalszej części posiedzenia.

Witam panie i panów posłów. Witam ekspertów Biura Analiz Sejmowych. Witam pracowników Kancelarii Sejmu.

Porządek dzisiejszego posiedzenia obejmuje zaopiniowanie czterech spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przepraszam, pięć spraw zawisłych przed trybunałem, a także zaopiniowanie w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu projektu ustawy o kasach kredytowo-budowlanych, złożonego przez Klub Parlamentarny Lewica.

Pozwolą państwo, że zaczniemy od zaopiniowania spraw trybunalskich. Jeżeli nie będzie sprzeciwu, na wniosek pani mecenas pierwsze trzy sprawy objęte porządkiem posiedzenia, czyli SK 59/21, SK 19/22 i SK 20/22, ze względu na tożsamość spraw byłyby omówione łącznie. Oczywiście, projekty stanowisk będziemy opiniowali odrębnie w głosowaniach, bo do tego jesteśmy zobowiązani. Jeżeli nie ma głosu przeciwnego oddaję głos pani mecenas. Witamy serdecznie na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Oddaję pani głos i procedujemy.

**Ekspert Biura Analiz Sejmowych Daniela Wybrańczyk:**

Dziękuję. Doktor Daniela Wybrańczyk z Biura Analiz Sejmowych. Jestem zaszczycona, że mogę dzisiaj przed państwem wystąpić i przedstawić projekty stanowisk w trzech – jak wspomniano – bardzo zbliżonych sprawach. W tych sprawach stan faktyczny był generalnie następujący. Sąd Okręgowy w Krakowie wydał wyrok w sprawie powództwa syndyka masy upadłości przeciwko dwóm pozwanym spółkom. Pozwane spółki zaskarżyły ten wyrok apelacją. W apelacji złożyły wniosek o zwolnienie z kosztów sądowych, czyli z kosztów opłaty za apelację. Są apelacyjny, rozpoznając wniosek, częściowo go uwzględnił, a częściowo oddalił. Strona skarżąca, czyli pozwana spółka, nie zgodziła się z tym rozstrzygnięciem i wniosła o sporządzenie uzasadnienia tego postanowienia sądu. Trzeba zauważyć, że w obecnym stanie prawnym tworzenie jakiegokolwiek środka odwoławczego wymaga uprzedniego złożenia wniosku o uzasadnienie.

Sąd Apelacyjny w Krakowie odrzucił taki wniosek skarżącej spółki, a następnie, w konsekwencji tego, że apelacja nie została opłacona, odrzucił także apelację. W naszej

sprawie orzeczeniem, z którym skarżąca wiąże naruszenie swoich praw, jest właśnie postanowienie sądu apelacyjnego o odrzuceniu wniosku skarżącej o sporządzenie uzasadnienia. Skarżąca kwestionuje art. $394^2$ § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim ten przepis nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji – bo to jest ważne, że rozstrzygnięcie wydawał sąd drugiej instancji – który oddalił zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie z opłaty za apelację. Stanowiący przedmiot skargi art. $394^2$ § 11 dopuszcza wniesienie przez stronę postępowania tzw. zażalenia poziomego w sprawach określonych w tym przepisie. Przepis zawiera katalog postanowień sądu drugiej instancji, na które przysługuje zażalenie do równorzędnego składu drugiej instancji. W tym przepisie nie zostało wymienione to postanowienie i to kwestionuje skarżąca.

Strona skarżąca wskazuje, że ten przepis jest według niej niezgodny z art. 45 konstytucji, czyli z prawem do sądu, z prawem do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, z zasadą dwuinstancyjności postępowania, z zasadą równości, z zakazem dyskryminacji, a także z zakazem zamykania drogi sądowej oraz z zasadą proporcjonalności. Skarżąca w swojej skardze zwraca uwagę na to, że Kodeks postępowania cywilnego był niedawno nowelizowany. W jej ocenie ta nowelizacja powoduje to, że wcześniej kontroli postępowania międzyinstancyjnego dokonywały sądy pierwszej i drugiej instancji, a teraz robi to tylko sąd drugiej instancji, w związku z tym może to powodować pewne wątpliwości. W projekcie stanowiska Sejm proponuje uznać, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 45 w związku z art. 78 i w związku z art. 176 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 konstytucji oraz wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przechodząc do uzasadnienia, chciałabym zacząć od kwestii formalnych. Pierwsza z kwestii formalnych dotyczy tego, że Trybunał Konstytucyjny już podobne zagadnienia rozstrzygał. Mam na myśli wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2009 r. sygn. SK 19/08. Zdaniem Sejmu, mimo pewnych podobieństw, nie ma podstaw do umorzenia tego postępowania z trzech powodów. Po pierwsze, obecnie kwestionowany przepis jest ujęty w innej jednostce redakcyjnej. Po drugie, wzorce kontroli powoływane w tamtej sprawie i w obecnej sprawie nieco się różnią. Po trzecie, z samego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że to, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli nie oznacza automatycznie wyłączenia dopuszczalności takiej kontroli.

Druga kwestia formalna dotyczy umorzenia, ale nie z powodu podobieństwa sytuacji, tylko z powodu braku uzasadnienia zarzutów. Dotyczy to 3 przepisów – art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 77 ust. 2. Jeśli chodzi o art. 77 ust. 2, argumentacja skarżącej jest bardzo ogólnikowa i w zasadzie sprowadziła się do tego, że skarżąca zacytowała ten przepis. Jeśli chodzi o art. 32 ust. 2, który dotyczy zakazu dyskryminacji, skarżąca w ogóle się do tego nie odnosiła. Próbowała bardziej uargumentować naruszenie zasady równości, która też jest zawarta w tym przepisie. Jeśli chodzi o art. 31 ust. 3 konstytucji, który dotyczy zasady proporcjonalności, skarżąca przede wszystkim nie przeprowadziła testu proporcjonalności. W zasadzie sama wskazała, że ten przepis służy doprecyzowaniu wcześniejszych wzorców kontroli. Uwzględniając przeprowadzenie wstępnej kontroli wniesienia tej skargi należy przyjąć, że przedmiotem kontroli w postępowaniu była zgodność art. $394^2$ § 11 z art. 45, 78 i 176 oraz 32 ust. 1.

Oczywiście, szczegółową analizę zgodności przedstawiłam w stanowisku pisemnym, ale teraz chciałabym zebrać wszystkie argumenty, które przemawiają za zgodnością kwestionowanej regulacji. Po pierwsze, należy wskazać, że apelujący może – wbrew temu, co twierdzi skarżąca – kwestionować odmowę zwolnienia z kosztów, wnosząc zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji. Wtedy sąd stosuje art. 380 k.p.c., który mówi, że sąd drugiej instancji na wniosek strony rozpoznaje również te postanowienia sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W tej sytuacji trzeba przyjąć, że jednak wbrew temu, co twierdzi skarżąca, jest możliwość poddania kontroli tego rozstrzygnięcia sądu. Po drugie, nawet jeśli przyjęlibyśmy, że to rozwiązanie jest w jakiś sposób niedoskonałe trzeba pamiętać, że art. 45 konstytucji w zasadzie mówi o prawie do rozpoznania sprawy, a rozpoznanie wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych nie jest sprawą w rozumieniu

konstytucji czy Kodeksu postępowania cywilnego. Jest to bardziej takie rozstrzygnięcie, które ma charakter pomocniczy, służebny i spadkowy.

Po trzecie, to, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest zgodne z konstytucją, wynika także pośrednio z wyroku, o którym wcześniej wspomniałam. W tym wyroku przyjęto kilka takich kwestii, które mogą być dla nas pomocne. Po pierwsze, wskazano, że zasada dwuinstancyjności nie wymaga, żeby w każdej kwestii spadkowej niemającej charakteru odrębnej sprawy przysługiwał środek zaskarżenia. Po drugie, wymóg uiszczania opłat na rzecz sądów cywilnych nie może być uważany za ograniczenie prawa do sądu. Ponadto zwolnienie z kosztów sądowych nie jest stricte wymierzaniem sprawiedliwości. Jest raczej czynnością administracyjną z dziedziny administrowania środkami budżetu, o czym świadczy to, że takie wnioski mogą też rozpoznawać referendarze sądowi. Po trzecie, rozstrzygnięcie o kosztach procesu w zakresie zwolnienia z kosztów i rozstrzygnięcie w zakresie zwolnienia z kosztów sądowych są czymś innym.

Czymś innym są koszty procesu, a czymś innym koszty sądowe. To akurat może mieć znaczenie w tej perspektywie, że Trybunał Konstytucyjny już kiedyś rozpoznawał podobną sprawę, przy czym przy kosztach procesu wypowiedział się, że takie rozwiązanie jest niezgodne z konstytucją. Podkreślam, że tutaj mówimy o kosztach sądowych, więc to jest inna kwestia.

Czwartym argumentem, który przemawia za zgodnością z konstytucją skarżonej regulacji jest to, że w wyniku nowelizacji – wbrew temu, co twierdzi strona skarżąca – nie doszło do takiej istotnej zmiany, która skutkowałaby niezgodnością z konstytucją. Przede wszystkim zarówno w poprzednim stanie prawnym, jak i w obecnym stanie prawnym, istniała możliwość rozpoznania wniosku o rozpoznanie zwolnienia z kosztów sądowych przez sąd drugiej instancji. Wtedy również nie przysługiwało zażalenie na takie postanowienie.

Piątym argumentem, który przemawia za zgodnością, jest to, że zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłat sądowych nie jest tutaj regułą, tylko jest wyjątkiem.

Po szóste, o ile ocena stanu majątkowego strony nie może być podważona zażaleniem, to jest uwzględniana przy ewentualnym zwrocie kosztów procesu na podstawie art. 98 k.p.c.

Te sześć argumentów przemawia za tym, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1.

Jeszcze krótko chciałabym się odnieść do zarzutu strony o naruszeniu zasady równości. Strona skarżąca uważa, że pozycja powoda i pozwanego w procesie jest inna, ponieważ powód – jeśli wnosi pozew – może złożyć w tym pozwie wniosek o zwolnienie od kosztów, a jeżeli ten wniosek zostanie oddalony, przysługuje mu środek zaskarżenia. Jeśli pozwany wniesie taki wniosek na etapie apelacji, jest pozbawiony możliwości złożenia zażalenia. Skarżąca nie dostrzega tutaj dwoch kwestii. Po pierwsze, nie dostrzega, że powód również może wnieść apelację. Wówczas, jeśli uprzednio nie uzyskał zwolnienia z kosztów, znajduje się w takiej samej sytuacji, jak pozwany. Po drugie, pozwany może również uzyskać zwolnienie z kosztów w toku postępowania w pierwszej instancji, np. wówczas, gdy został zobowiązany do poniesienia kosztów opinii biegłego. Konkludując, nie można uznać, by naruszeniem zasady równości było rozróżnienie sytuacji procesowej stron z uwagi na okoliczność dotyczącą tego, na jakim etapie został złożony taki wniosek. Jeśli chodzi o te argumenty, to w zasadzie na tym chciałabym skończyć.

Chciałam podkreślić, że w kolejnej sprawie stan faktyczny jest identyczny. W zasadzie różnią się tylko sygnatury. Nawet daty postanowień są takie same, a to z tego względu, że stroną skarżącą były dwie spółki, które w tym stanie faktycznym występowały jako pozwane. Było tam współuczestnictwo konieczne, w związku z tym musiały złożyć odrębne apelacje i odrębne skargi. Sprawa nr SK 20/22 jest identyczna. Natomiast, jeśli chodzi o sprawę nr SK 59/21, w zasadzie problem dotyczy tego samego. Sprowadza się do tego samego zagadnienia. Różnice, które wystąpiły w tej sprawie, były takie, że były inne strony, które były osobami fizycznymi. Ponadto skarżący byli powodami. W poprzednich sprawach byli pozwanymi. W istocie w sprawie nr 59/21 powołano te same wzorce konstytucyjne, ale w innych konfiguracjach. Generalnie problem jest ten sam. Jedyna różnica, która jeszcze wystąpiła, jest taka, że w sprawie nr 59/21 postanowieniem, z którym strona skarżąca wiązała naruszenie swoich praw było oddalenie zaża-

lenia na postanowienie o odrzuceniu apelacji, a w poprzedniej sprawie postanowienie o odrzuceniu wniosku, ale to nie ma znaczenia, ponieważ i tak Trybunał Konstytucyjny nadał tym sprawom bieg. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Bardzo dziękuję pani doktor za zwięzłe omówienie trzech spraw. Czy są pytania ze strony członków Komisji do przedstawionych projektów stanowisk zmierzających do uznania zgodności przepisów z konstytucją?

Jeżeli nie ma, przejdziemy do głosowania. Jak powiedziałem, musimy głosować odrębnie każde ze stanowisk. Proszę się zalogować, kto jeszcze tego nie uczynił. Od razu informuję, że z uwagi na brak posiadania legitymacji przez panią poseł Gapińską jej głos będzie doliczany do wyników, które będą wyświetlane na tablicy. Tak, tak. Oczywiście, ręcznie.

Czy wszyscy są zalogowani? Jeżeli tak, przystępujemy do głosowania? Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem stanowiska do sprawy nr SK 59/21? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Głosowało 17 członków Komisji – 17 głosowało za wnioskiem.

Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do głosowania w sprawie stanowiska do sprawy 19/22. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał. Dziękuję. Proszę o wyświetlenie wyników.

Tym razem głosowało 21 członków Komisji. Wszyscy głosowali za projektem.

Projekt został zaopiniowany pozytywnie.

Ostatnie głosowanie dotyczy sprawy o sygnaturze SK 20/22. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Czy wszyscy oddali głos? Tak. Dziękuję. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 21 członków Komisji. Wszyscy głosowali za wnioskiem.

Projekt został zaopiniowany pozytywnie.

Dziękujemy, pani doktor.

**Ekspert BAS Daniela Wybrańczyk:**

Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Przechodzimy do zaopiniowania sprawy o sygn. SK 25/21. Pan mecenas Esmund. Bardzo proszę.

**Ekspert BAS Tomasz Esmund:**

Bardzo dziękuję. Biuro Analiz Sejmowych, Tomasz Esmund. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 25/21 została wszczęta skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Problem konstytucyjny podnoszony w skardze dotyczy dopuszczalności delegowania sędziów przez ministra sprawiedliwości do sądów wyższych instancji. Oczywiście, jest to zagadnienie bardzo dobrze znane Wysokiej Komisji, ponieważ mamy tutaj do czynienia ze skargą konstytucyjną treściowo zbliżoną do wielu wcześniejszych skarg tego samego skarżącego, do których Wysoka Komisja przyjmowała stanowiska. Były one pozytywnie zaopiniowane. Przykładowo w ostatnim czasie, chociażby 27 kwietnia br., była to sprawa o sygn. SK 33/21 czy 28 października 2021 r. sprawa o sygn. SK 32/21. W istocie są to sprawy tożsame.

Jednak dla porządku podam, że stan faktyczny tej sprawy jest następujący. Skarżący wniósł do sądu cywilnego pozew zawierający żądanie zasądzenia określonej kwoty tytułem odszkodowania, ewentualnie alternatywnie zadośćuczynienia od swojego byłego pełnomocnika z urzędu. Pozwany pełnomocnik zamiast sporządzić skargę konstytucyjną, jak oczekiwał skarżący, sporządził opinię o braku podstaw do skargi konstytucyjnej. Powództwo skarżącego zostało oddalone. Skarżący wniósł apelację do sądu wyższej instancji i ta również została oddalona. Jednakże dla tej sprawy kluczowe są ustalenia dotyczące sposobu ukształtowania składu orzekającego, ponieważ w składzie sądu rejonowego rozstrzygającego ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącego zasiadał

jeden sędzia delegowany z sądu rejonowego. Innymi słowy w składzie trzech sędziów zawodowych sądu cywilnego zasiadał jeden sędzia delegowany.

Przedmiotem kontroli jest art. 77 § pkt 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Jest to przepis, który przyznaje ministrowi sprawiedliwości możliwość czasowego delegowania sędziego wyłącznie za jego zgodą i w szczególnie uzasadnionych przypadkach do pełnienia obowiązków orzeczniczych w sądzie wyższego rzędu. Jest to równocześnie przepis, który wywarł wpływ na sposób ukształtowania składu orzekającego w sprawie skarżącego. Dlatego mógł być skutecznie skarżony w skardze konstytucyjnej. W naszym projekcie stanowiska, dokładnie tak, jak we wcześniejszych sprawach dotyczących praktycznie tożsamych skarg tego samego skarżącego; w kwestii delegowania sędziego występujemy z wnioskiem o umorzenie postępowania w całości, częściowo ze względu na zbędność orzekania, ponieważ Trybunał Konstytucyjny już orzekał w tej sprawie w 2009 r. i uznał, że instytucja delegowania sędziego – o ile odbywa się za jego zgodą – mieści się w standardach konstytucyjnych. Jest tak, że ostatnio Trybunał Konstytucyjny wydaje postanowienia o umorzeniu postępowań w skargach wnoszonych przez tego konkretnego skarżącego. Wypowiada się wprost, że ten problem już został przez Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie rozstrzygnięty i nie ma potrzeby roztrząsania tej kwestii od nowa. Tym bardziej, że skarżący nie skarży instytucji delegowania sędziego z innej strony niż ta, z której została zaskarżona w 2009 r. Przypomnę tylko, że w wyroku o sygn. K 45/07 Trybunał Konstytucyjny uznał, że delegowanie sędziego nie podważa ustawowej kognicji sądu właściwego. Wprawdzie sędzia delegowany orzeka jako sędzia spoza właściwości instancyjnej danego sądu, jednak wcale nie oznacza to, że jest to sędzia zawisły, czyli podlegający jakimś naciskom ze strony władzy wykonawczej.

Sam fakt, że został delegowany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w innym sądzie przez organ władzy wykonawczej nie decyduje jeszcze o tym, czy taki sędzia będzie niezawisły. W kwestii obsadzenia danego składu orzekającego ostateczna decyzja zawsze należy do tego niezawisłego sędziego, który albo wyrazi zgodę na tę delegację, albo od-mówi wyrażenia zgody. Dlatego – już podsumowując – rekomendujemy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na zbędność i niedopuszczalność wydania wyroku – po-dobnie jak w poprzednich sprawach. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Sprawa wydaje się oczywista. Zresztą wyrok też jest powszechnie znany, więc jest dziwne, że te skargi cały czas wpływają. Jednak jesteśmy zobowiązani do zaopiniowania skargi. Czy są pytania ze strony członków Komisji?

Jeżeli nie, przystąpimy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska zmierzającego do umorzenia tego postępowania? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję. Zamykamy głosowanie.

Głosowało 23 członków Komisji. Wszyscy głosowali za projektem.

Projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do ostatniej sprawy trybunalskiej. To jest pytanie prawne w sprawie o sygn. P 14/21. Panie mecenasie, bardzo proszę.

**Ekspert BAS Łukasz Trochimiuk:**

Dzień dobry, szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Moje nazwisko – Łukasz Trochimiuk. Jestem ekspertem BAS i mam przyjemność przedstawić państwu projekt stanowiska Sejmu w sprawie pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Lublinie, zawisłego na kanwie sprawy karnej. Pytanie prawne dotyczy zgodności z konstytucją art. 8 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i niektórych innych ustaw. To jest ustawa z 19 lipca 2019 r. W dalszej prezentacji będę ją nazywał ustawą nowelizującą dla skrócenia myśli. Zakwestionowany został art. 8 tej ustawy. Ten artykuł sam w sobie niewiele mówi, bo mówi tyle, że przepisy ustaw wymienionych w artykułach od art. 1 do art. 5 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się także do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Natomiast problem powstał na gruncie tego, co było skutkiem wejścia w życie art. 8, ponieważ jedną z ustaw nowelizowanych tą ustawą był Kodeks karny wykonawczy. Art. 2 pkt 3 ustawy nowelizującej mówił, że uchyla się art. 152. Teraz przechodzimy do clou pro-

blemu, ponieważ art. 152, który został uchylony ustawą nowelizującą, brzmi tak: „Jeżeli odroczenie wykonania kary nieprzekraczającej roku pozbawienia wolności trwało przez okres co najmniej jednego roku – sąd może warunkowo zawiesić wykonanie tej kary na zasadach określonych w art. 69–75 Kodeksu karnego…". Czyli na takich zasadach, jakie obowiązują w momencie, kiedy sąd rozpatrujący sprawę orzeka taki środek probacyjny. Jaki tu był problem konstytucyjny? Problem konstytucyjny dotyczył tego, że zdaniem sądu zadającego pytanie po uchyleniu tego środka probacyjnego część skazanych odbywających karę czy będących w trakcie postępowania wykonawczego nie będzie mogła skorzystać z dobrodziejstwa art. 152 k.k.w. Po prostu nie będą mogli mieć warunkowego zawieszenia wykonania kary.

Sprawa powstała na gruncie takiego stanu faktycznego, że sąd, który sądził podejrzanego o popełnienie przestępstw z ustawy o rachunkowości i przestępstwa wyłudzenia kredytu skazał osobę oskarżoną prawomocnym wyrokiem z dnia 16 stycznia 2020 r. na okres 2 lat pozbawienia wolności. Przestępstwa, za które został skazany, za które została orzeczona kara, popełniono od 2007 r. do 2012 r. Prawomocny wyrok w sprawie zapadł – jak mówię – 16 stycznia 2020 r. Następnie, w wyniku działań w postępowaniu wykonawczym obrońcy skazanego, kara pozbawienia wolności została dwukrotnie odroczona, po czym 7 lipca 2021 r. złożono wniosek o warunkowe zawieszenie wykonania kary, właśnie na podstawie art. 152 Kodeksu karnego wykonawczego. Ponieważ ten wniosek był powodem wystosowania pytania prawnego przez sąd apelacyjny, bardzo istotna jest chronologia zdarzeń. Początek obowiązywania ustawy nowelizującej, której przepis został zaskarżony, nastąpił 4 października 2019 r. Przy czym przypominam, że prawomocny wyrok w sprawie skazanego został złożony 16 stycznia 2020 r., czyli już po tym, jak ustawa nowelizująca łącznie z zaskarżonym art. 8 weszła w życie.

Zadający pytanie sąd zarzuca art. 8 ustawy nowelizującej niezgodność z czterema wzorcami kontroli. W zasadzie można powiedzieć, że z trzech. To będzie art. 31 ust. 1 konstytucji, czyli zasada równości, art. 42 ust. 1 konstytucji, czyli zasada określoności, zasada nullum crimen sine lege, art. 41 ust. 1 konstytucji oraz art. 2 w związku z art. 32.

Jeżeli chodzi o ocenę danej sprawy, projekt stanowiska proponuje umorzenie postępowania w zakresie art. 41 ust. 1 i art. 2 z uwagi na to, że te przepisy zostały w zasadzie wymienione jedynie w petitum pytania prawnego, natomiast nie zostały w żaden sposób uzasadnione. To znaczy, uzasadnienie o nich w ogóle nie wspominało, natomiast dotyczyło zasady równości i zasady nullum crimen sine lege. Proponujemy, żeby Sejm podjął tutaj polemikę merytoryczną i złożył projekt uznania zgodności zaskarżonego artykułu z wzorcami kontroli.

Jeżeli chodzi o art. 32, czyli o zasadę równości, sąd w uzasadnieniu porównuje trzy przypadki, w których uznaje, że podmioty podobne mogły zostać potraktowane inaczej. Pierwszy podmiot złożył wniosek jeszcze przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i ten wniosek został rozpatrzony. Drugi, to sytuacja, w której podmiot złożył wniosek przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, ale wniosek nie został rozpatrzony przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Trzecia, to sytuacja, w której podmiot złożył wniosek już po wejściu w życie ustawy nowelizującej. Ten wniosek również nie został rozpatrzony, jako że w dwóch ostatnich przypadkach przepis art. 152, który miałby służyć za podstawę wniosków, został uchylony. Za cechę relewantną sąd przyjmuje podobieństwo ze względu na moment popełnienia przez skazanych czynu zabronionego. Sąd uznaje, że wszystkie czyny zabronione w tych trzech hipotetycznych przypadkach zostały popełnione jeszcze za czasu obowiązywania art. 152 Kodeksu karnego wykonawczego, kiedy złożenie takiego wniosku było możliwe.

Sejm się z tym nie zgadza. Sejm uznaje, że cechą relewantną nie jest moment popełnienia czynu, tylko moment wszczęcia postępowania wykonawczego w tej sprawie. W związku z tym Sejm nie może się odnieść do przypadków, w których wniosek o warunkowe zawieszenie kary złożono jeszcze przed wejściem w życie nowelizowanej ustawy, jako że to byłaby kontrola abstrakcyjna. W związku z tym należałoby uznać, że w danym przypadku mamy do czynienia z trzecią sytuacją, którą przedstawiał sąd, czyli z sytuacją, w której wniosek o warunkowe zawiedzenie wykonania kary został złożony w momencie, w którym przepis pozwalający na warunkowe zawieszenie wykonania kary w postępowaniu wykonawczym już nie obowiązywał. Sytuacja osób, których cecha

relewantna jest określona jako moment wszczęcia postępowania wykonawczego następującego po prawomocnym zakończeniu postępowania karnego, jest identyczna. Tutaj nie ma naruszenia zasady równości.

Natomiast, jeżeli chodzi o art. 42, czyli o zasadę nullum crimen sine lege, Sejm wskazu-je, że co prawda norma nakazująca stosowanie ustawy względniejszej jest wyciągana z art. 42 ust. 1 konstytucji, natomiast sam nakaz stosowania ustawy względniejszej obowiązuje w zakresie kar i środków karnych. Nie dotyczy kwestii okołokarnych, zwłaszcza takich, które dotyczą etapu postępowania wykonawczego. To stanowisko Sejm popiera licznymi wyrokami w takich sprawach. Chyba najbardziej medialne są te ustawy, które pozwalają na wydłużenie okresu przedawnienia czynu zabronionego już po momencie jego popełnienia. Inny przykład, to tzw. ustawa o bestiach, która również po popełnieniu czynu zabronionego założyła, że osoby, które już odbyły wykonanie kary, będą izolowane. To też jest jakiś środek w postępowaniu wykonawczym, który nie był znany w momencie, kiedy te osoby popełniały czyny.

Mamy też liczne przypadki, w których Trybunał Konstytucyjny odnosił się do środków probacyjnych i warunkowego zawieszenia wykonania kary. O ile uznano, że sam środek probacyjny, jeżeli jest określony, to okresu próby nie można wykreślić czy wydłużyć, to stosowanie takich środków okołokarnych nie jest naruszeniem zasady z art. 42 ust. 1. W stanowisku są przytoczone liczne orzeczenia. Oczywiście, mogę je zacytować, jeżeli będzie potrzeba, ale wydaje mi się, że już więcej… Na tym etapie dziękuję. Natomiast, gdyby były jakieś pytania, to słucham. Postaram się odpowiedzieć.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo, panie mecenasie. Czy są pytania ze strony członków Komisji? Nie. Jednak nie? Dobrze.

W związku z tym przechodzimy do zaopiniowania projektu stanowiska, bo jeszcze ma-my do zaopiniowania projekt ustawy. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję.

Głosowało 22 członków Komisji. Wszyscy głosowali za.

Projekt został zaopiniowany pozytywnie. Tym samym wyczerpaliśmy sprawy trybunalskie. Dziękuję wszystkim ekspertom Biura Analiz Sejmowych.

Przechodzimy do zaopiniowania projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych, w trybie art. 34 ust. 8. Witam przedstawiciela wnioskodawców, pana posła Wiesława Szczepańskiego, którego proszę, żeby dosłownie w trzech zdaniach zreferował projekt ustawy. Przypomnę, że nie zajmujemy się merytoryką, tylko wątpliwościami natury konstytucyjnej, które będą złożone przez Biuro Analiz Sejmowych. Panie pośle, bardzo proszę.

**Poseł Wiesław Szczepański (Lewica) – spoza składu Komisji:**

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, chciałbym pokrótce przedstawić państwu projekt, który został złożony przez klub Lewicy. Ten projekt de facto miał swój początek już w 1997 r., kiedy uchwalono ustawę o kasach oszczędnościowych. Powstały cztery kasy, ale na skutek niewydania rozporządzeń po prostu przestały funkcjonować. To jest projekt zbliżony do tego, w jaki sposób dziś działają kasy o podobnym znaczeniu w Czechach, Chorwacji czy Niemczech – bo jest to rozwiązanie zbliżone do Sparkasse – gdzie tworzona jest olbrzymia liczba, miliony rachunków. Przykładowo w 2020 r. w samych Czechach – w tak małym kraju – podpisano 92 tys. umów o udzielenie kredytu. Proponujemy podobne rozwiązanie, które polega na tym, żeby powstała kasa oszczędnościowa działająca w charakterze banku w formule spółki akcyjnej bądź spółdzielni.

W tej kasie obywatele mogliby składać środki finansowe. Środki byłby składane co najmniej przez 4 lata. Do tych środków państwo dopłacałoby określoną kwotę. Potem można byłoby wziąć kredyt, który byłby oprocentowany w niewielkiej wysokości. Środki stanowiłyby wkład własny w przypadku zakupu, remontu bądź budowy własnego mieszkania czy domu jednorodzinnego. Jak powiedziałem, projekt jest zbliżony do tego, co już było. Natomiast wzoruje się na kasach z wielu krajów europejskich, które funkcjonują nawet już od końca XIX wieku.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo, panie pośle. Ze strony Biura Analiz Sejmowych… Witam. Dzień dobry. Proszę, panie mecenasie.

**Ekspert BAS Bartosz Pawłowski:**

Bartosz Pawłowski, Biuro Analiz Sejmowych. Panie przewodniczący, tylko drobna korekta do tego, co pan powiedział. Nasze wątpliwości nie dotyczą zagadnień konstytucyjnych, tylko zgodności z prawem Unii Europejskiej.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Z prawem unijnym. Tak, tak. I z traktatem o funkcjonowaniu…

**Ekspert BAS Bartosz Pawłowski:**

Co do zasady, w ogóle nie kwestionujemy idei powołania takich kas. To jest kwestia prawa krajowego. Natomiast, jeżeli państwo decyduje się już na wprowadzenie takich kas, to one muszą spełniać wszelkie wymogi prawa Unii Europejskiej. W tym zakresie biuro zwraca uwagę, że projektowi można zarzucić niezgodność traktatową z zasadą swobody przepływu pracowników w tym zakresie, w jakim wprowadza wymóg, żeby przewidziane w projekcie stanowiska powiernika i zastępcy powiernika w takich kasach były zastrzeżone wyłącznie dla obywateli polskich. Traktat przewiduje możliwość ograniczenia swobody przepływu pracowników do obywateli danego kraju, natomiast ten wyjątek dotyczy wyłącznie zatrudnienia w administracji państwowej i to rozumianej w sposób dosyć wąski. To pojęcie jest wykładane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Ciężko jest te stanowiska w kasach w jakikolwiek sposób zakwalifikować do administracji państwowej.

Drugim zastrzeżeniem jest niezgodność z traktatową zasadą przepływu kapitału, zgodnie z którą finanse mogę być lokowane w dowolny sposób w ramach Unii Europejskiej. Natomiast projekt ustawy ogranicza lokowanie czy inwestowanie przez kasy środków z funduszu przydziału wyłącznie w papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub bank mający siedzibę na terytorium Polski oraz w bankowe papiery wartościowe emitowane przez banki mające siedzibę na terenie Polski, a w przypadku funduszu rezerwowego wyłącznie w papiery wartościowe emitowane lub gwarantowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski. Naszym zdaniem taka regulacja narusza swobodę przepływu kapitału w tym zakresie, że nie pozwala lokować w inne, w tym zagraniczne, papiery wartościowe czy jakieś inne środki.

Poza tym zwracamy uwagę, że projekt ustawy przewiduje, że kasy mogą działać w formie banku, spółki akcyjnej bądź spółdzielni. W zakresie, w jakim kasy miałyby być prowadzone przez spółdzielnie, projekt nie przewiduje objęcia działalności tych spółdzielni dyrektywą 2014/17, dotyczącą kredytów hipotecznych, a więc nie zapewnia przestrzegania unijnych wymogów ochrony konsumentów biorących kredyty hipoteczne. Czwartym zastrzeżeniem jest to, że kasy działające w formie spółdzielni nie byłyby – zgodnie z projektem – objęte zasadami ostrożnościowymi, przewidzianymi w tzw. dyrektywie bankowej, czyli w dyrektywie 2013/36 w sprawie warunków dopuszczania instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi.

Ponadto zwracamy uwagę, że ze względu na przedmiot regulacji projektu, który może mieć wpływ na stabilność systemu finansowego, projekt powinien być notyfikowany w Europejskim Banku Centralnemu w trakcie prac legislacyjnych. Prawo unijne nie określa skutków braku takiej notyfikacji, natomiast chciałbym zwrócić uwagę, że brak spełnienia wymogu notyfikacyjnego w trakcie krajowego procesu legislacyjnego we względnie analogicznej notyfikacji dotyczącej tzw. przepisów technicznych, na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości grozi bezskutecznością przyjętych przepisów krajowych. Niezależnie od wyników Europejski Bank Centralny nie ma władczych środków, żeby zablokować jakiś projekt ustawy, natomiast ma prawo wypowiedzenia się o projekcie ustawy. To tyle ze strony biura. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. Czy wnioskodawca?

**Poseł Wiesław Szczepański (Lewica) – spoza składu Komisji:**

Powiem tak. Jeśli chodzi o dwie pierwsze kwestie, to – oczywiście – wskazywaliśmy, że to powinien być przedstawiciel Polski ze względu na olbrzymie pieniądze, które będą pieniędzmi polskich obywateli. Jeżeli taka byłaby decyzja, to nie ma żadnego problemu, żeby po prostu wpisać do projektu ustawy to, o czym pan mówił, że dotyczy to również obywateli Unii Europejskiej. Natomiast kwestie dotyczące ryzyka, jeśli chodzi o kasy spółdzielni, które nie podlegają nadzorowi KNF albo ryzyka sprzeczności z przepisami prawa Unii Europejskiej, o których mówił pan mecenas, czyli z dyrektywą CRD IV albo z rozporządzeniem CRR, jako przedstawiciel wnioskodawców wnosiłbym o procedowanie projektu, uwzględniając uwagi. Ten projekt można byłoby o te kwestie uzupełnić, po prostu patrząc na uwagi, które zostały zgłoszone. Myślę, że nie byłoby żadnego problemu, żeby projekt ustawy o te kwestie, o których pan wspominał, uzupełnić w formie autopoprawki do projektu.

**Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):**

Dziękuję bardzo. To jest właśnie najistotniejsza informacja, że zgłoszone uwagi są akceptowane i możliwa jest modyfikacja projektu na dalszym etapie postępowania ustawodawczego. Cieszy ta deklaracja. W związku z tym mamy jaśniejszy obraz. Czy są pytania ze strony członków Komisji do wnioskodawczy lub do pana mecenasa z Biura Analiz Sejmowych?

Jeżeli nie, przystąpimy do głosowania. Przypomnę, że głosowanie przy opiniowaniu w trybie art. 34 ust. 8 ma charakter negatywny. Czyli punktem wyjścia jest niezgodność z konstytucją, a w tym przypadku z przepisami Unii Europejskiej. Głosowanie za jest potwierdzeniem niezgodności, a głosowanie przeciw jest wyrażeniem pozytywnej opinii o projekcie.

Zatem przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością projektu? Dziękuję. Kto jest przeciw? Dziękuję. Kto się wstrzymał? Dziękuję. Zamykamy głosowanie. Proszę o publikację wyników.

Głosowało 24 członków Komisji – 14 głosowało przeciw, 10 się wstrzymało. Czyli projekt został dopuszczony do dalszego procedowania. Życzymy powodzenia.

Na tym wyczerpaliśmy porządek posiedzenia. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.